



# FIDELIDAD NACIONAL Y FIDELIDAD ESTATAL

*José Ramón RECALDE*

**E**l campo de la fidelidad política se sitúa hoy de modo dominante por referencia a dos entidades: por la nación y por el Estado. No se trata de dos realidades homogéneas, pues el Estado es la institución del poder establecido mientras que la nación es una afirmación ideológica para la justificación del poder. De modo que, si se razona sobre la legitimidad del Estado, el objeto del razonamiento es el Estado, como poder establecido, y la posibilidad de que este poder existente sea poder legítimo; por el contrario, si se razona sobre la legitimidad de la nación, el objeto del razonamiento es la aspiración, o bien a que tal ente sea la justificación de un poder que como tal nación no tiene —pues el poder está en el Estado— pero pretende adquirir, o bien a que, por el hecho de que justifique el poder, pueda pretender fundar un Estado.

Para analizar este campo diverso en el que se plantean la legitimidad estatal y la nacional procede que distingamos distintos planos de razonamiento: el primero será el de la existencia de las comunidades nacionales; el segundo el de la pretensión de reconocimiento de las culturas nacionales; el tercero, el de la legitimidad política de la nación; y el cuarto el de la legitimidad del Estado.

## **La existencia de las comunidades nacionales**

Sobre la existencia de las comunidades nacionales cabe formular juicios de alcance muy distinto. Unos serán aquéllos que plantean

el problema de hecho de si tales comunidades existen o no. Otros serán aquéllos que plantean el juicio de valor de si el hecho de que existan tales comunidades es algo bueno o malo.

Con respecto del primer tipo de juicios afirmaremos que las comunidades nacionales existen, pero seguidamente tendremos que analizar el alcance de esta afirmación. Por de pronto, parece bastante evidente que existen comunidades culturales y sociales que son el resultado de un desarrollo histórico. No son las voluntades de los hombres las que crean estas comunidades sino que éstas son el precipitado de actos individuales, con independencia de los objetivos de estos actos.

Pero estas comunidades culturales son imprecisas, tanto por su extensión espacial cuanto por el modo y grado en que sus miembros participan en ellas. Hay, por ejemplo, una comunidad cultural y social «occidental», entre cuyos componentes históricos están la cultura clásica greco-romana y el cristianismo y que se extiende sobre todo —pero no sólo— por Europa y América; pero hay también comunidades culturales y sociales comarcales o municipales, que nos permiten diferenciar por ejemplo la comunidad pasiega o la de Nueva York; entre un ámbito y el otro existen series de comunidades intermedias, más o menos amplias. Evidentemente no hay conflicto en imaginar cómo un individuo puede pertenecer al mismo tiempo a comunidades más o menos amplias, cuando el ámbito de éstas está pacíficamente incluido en el de aquéllas. Así, un hombre de la Turena no parece que pueda tener conflicto mayor en apreciar cómo pertenece a esa comunidad comarcal, pero además a la francesa, a la europea y a la occidental.

Más difícil es determinar la pertenencia a comunidades precisas cuando se trata, por ejemplo, de un campesino de la Turena que se ha trasladado a los 18 años al cinturón industrial de París, o bien de un químico romano que a sus veinticinco años se incorpora a una universidad de los Estados Unidos. ¿A qué comunidad cultural pertenece Kafka: a la alemana, a la bohemia o a la judía?

Si todos estos casos conflictivos los resolvemos diciendo «a la que ellos decidan» no somos coherentes con el plano en que ahora estamos pensando: el de la existencia objetiva de comunidades culturales, como precipitado histórico, por encima de la conciencia subjetiva de las mismas. A las comunidades culturales se pertenece, con independencia del acto de voluntad que consista en afirmar unas y rechazar otras, y con independencia también de la trascendencia política que queramos derivar de tal pertenencia.

Pero de la existencia de las comunidades culturales no se deriva la existencia de las comunidades nacionales. Pues lo «nacional» es una calificación que se atribuye a algunas comunidades culturales y

sociales, no por rasgos objetivos, sino por actos de voluntad política. Esto significa: a) que algunas comunidades son *seleccionadas* entre las varias a las que los hombres pertenecen, calificándolas así de nacionales; b) que esta selección se produce por *alguien*; c) que es *explicada por algo* objetivo; d) que es *para algo*. El primer elemento acentúa el carácter subjetivo de la atribución; los tres siguientes, la condición históricamente observable de la opción (1).

Lo específico de la nación no está en una condición peculiar de esa comunidad cultural sino en el hecho de que haya sido subrayada entre las varias a las que sus hombres pertenecen. Es así el resultado de un acto de voluntad.

Pero, ¿quién o quiénes nombran a las naciones como tales? Aquí vienen ya dos determinaciones: histórica una y política otra. No nos estamos refiriendo a elaboraciones intelectuales de individuos singulares sino a decisiones colectivas. Estas se producen en la época histórica en que surgen los nacionalismos, esto es, desde los revolucionarios franceses y los contrarrevolucionarios alemanes hasta hoy. Se trata, además, de movimientos populares, esto es, suponen la presencia del pueblo, como tal, en la política. Si bien el nacionalismo puede en buena parte haber sido inventado por un líder no llega a ser fenómeno político hasta que se produce la incorporación popular al movimiento.

¿En qué circunstancia social surge? Si tuviéramos que describir con unos pocos rasgos generales la circunstancia en que el nacionalismo surge, éstos habitualmente podrían ser: modernización económica y demográfica: sociedad industrial, ampliación del mercado, migración del campo a la ciudad industrial, generalización de la cultura y, como consecuencia de todo ello, ampliación de los lazos culturales, sociales y económicos de intercomunicación; ampliación del campo de participación del ciudadano en la política y en el Estado: tensiones para afirmar los derechos individuales, negación de los vínculos tradicionales y aspiraciones políticas muy determinadas por el grado de implantación de las formas de Estado moderno.

Los nacionalismos se constituyen, como movimientos políticos, para lograr algo. Desde una perspectiva cultural, una afirmación colectiva; desde una perspectiva institucional, una autonomía. Ambos son objetivos políticos, pero el primero se refiere a una política que tiene como objeto la cultura mientras que el segundo a una política que tiene por objeto la organización de las instituciones. La circunstancia histórica permitirá múltiples formas de composición de estos dos objetivos, en función de la posición de dominio o de subordinación de la colectividad nacional; de la nitidez de su presencia en un territorio; de la mayor o menor fuerza con que el poder del Estado esté previamente implantado.

Así, la afirmación colectiva que pueda hacer una comunidad gitana podrá acentuar sus pretensiones culturales (o acaso su voluntad de ser recibida en una nación más amplia), pero difícilmente tendrá la misma condición que la afirmación de la nación francesa, dentro del ámbito territorial del Estado de Francia. Entre uno y otro caso, los ejemplos de naciones en busca de autonomías culturales u organizativas en Estados unitarios o compuestos, federales o no (división de técnica constitucional), con pretensión de uninacionalidad o de plurinacionalidad (división de ideología nacional), ofrecen una panorámica abierta y dispersa.

Se puede recapitular, por lo tanto, afirmando que si bien hay comunidades culturales, las comunidades nacionales no son otra cosa sino el resultado de subrayar una comunidad sobre las otras; este acto de subrayar una comunidad y llamarla «nación» queda parcialmente determinado por el hecho de que se trata de un fenómeno colectivo y popular, que se produce por causas sociales y políticas determinadas y que tiene diverso alcance, según las posibilidades que la historia cultural y política ofrece. Pero nada de eso permitirá una concreción total. Y así tendremos que, en momentos distintos, o aun en el mismo momento, el subrayado nacional será diferente: los vascos en 1880 se sentían nacionales españoles y en 1980 se sienten mayoritariamente nacionales vascos (pero hay también una importante minoría de nacionales españoles).

Hasta ahora nos hemos detenido en la consideración de la existencia de las comunidades nacionales. Otra reflexión distinta es enjuiciar si el hecho de que existan tales comunidades nacionales se considera bueno o malo.

Fenómenos históricos de afirmación o de rechazo de la comunidad cultural a la que se pertenece se han presentado con frecuencia: la indagación cultural sobre el propio folklore, el trabajo de investigación sobre el propio idioma, las actitudes psicológicas de autoestima dentro de la propia comunidad, o en relación con otra, responden a una valoración positiva. Por el contrario, el cosmopolitismo, el desprecio de las formas tradicionales y la estima por lo foráneo responden a una valoración negativa.

Al pertenecer los hombres, al mismo tiempo, a distintas comunidades culturales, fácilmente se produce el hecho de que la valoración positiva de una de ellas acompañe a la valoración negativa de otra. Actitudes como las de aquellos «ilustrados» vascos que hacían compatible la valoración positiva de los dos ámbitos culturales a los que pertenecían, el vasco y el español, no son muy frecuentes.

Es significativo, desde este punto de vista, cómo dos elementos culturales no asimilables el uno al otro pueden ser valorados como incompatibles: así, el idioma «propio» o «nacional» será uno de los

que existen en una comunidad cultural, negándose como propio o nacional el otro (vasco y castellano en la comunidad vasca; gaélico e inglés en la irlandesa). Esta actitud puede suponer la identificación de lo tradicional con lo propio. Pero lo tradicional, ¿es más lo propio que la capacidad de transformación? El debate entre tradición y modernidad queda así abierto a dos perspectivas: una intelectual, que pone en discusión la identificación con una cultura, según se conciba ésta como comunicación con el pasado o como transformación hacia el futuro; otra ética, que pone en discusión la bondad de lo propio frente a la bondad de negar lo propio en virtud de valores superiores.

Lo que podría ser un debate cultural puede también, y suele, resultar desviado por su repercusión nacional. En efecto, una cosa es la valoración positiva o negativa de una cultura y otra distinta su consecuencia nacional. La pertenencia a una cultura tiene un carácter objetivo, frente al cual cabe decir si nos parece esto bueno o malo, pero no cabe, racionalmente, decir que no existe. Pero la nación es la afirmación política de una comunidad sobre las otras, a las que el nacional también pertenece. Por lo tanto, cuando la estima o el desprecio hacia la pertenencia a una comunidad cultural quedan trascendidas a un plano nacional estaremos llegando a la utilización política de tales estima o desprecio. No se trata tampoco de una correspondencia mecánica: que una valoración positiva conduzca al nacionalismo de esa comunidad (a subrayar como nacional esa comunidad sobre las demás) y una valoración negativa al nacionalismo alternativo (a subrayar como nacional la nacionalidad alternativa a la despreciada); baste considerar cuántos nacionalismos de carácter regeneracionista —pensemos en la crítica realizada por intelectuales como Larra o como los del 98, o en el «amamos a España porque no nos gusta», de José Antonio— pueden tener su origen en la valoración negativa de una cultura postrada.

Para afirmar el subrayado nacional y dotarle de una consistencia que lo distinga de las otras comunidades culturales se apela con mucha frecuencia a distintos expedientes ideológicos. Los que más predicamento han tenido han sido la religión, la raza, la lengua y una especie de sedimento cultural histórico que sería el Espíritu del pueblo (la etnia, como esencia nacional, no pasa de ser un término impreciso que, según la ideología que la proclame, oscila entre los tres últimos: raza, lengua y Espíritu del pueblo). Un somero repaso de nacionalismos comparados nos hace ver lo inconsistente de cualquiera de estas distinciones esenciales como fundantes de la nación. Otra cosa es que la apelación a las mismas haya servido efectivamente para que colectivos extensos primen la pertenencia a una comunidad sobre la pertenencia a otras.

Otra idea de nación, incluso anterior en el tiempo a las ideologías

antes mencionadas, puesto que procede de los revolucionarios franceses, identifica prácticamente a la comunidad nacional con el acto colectivo de voluntad de constituir la nación. Podríamos decir que despoja a la nación de cualquier justificación esencialista y, entendiendo ésta como el acto de voluntad política por el que se subraya una comunidad sobre otras, constituye a la nación, no por ningún elemento o ingrediente existente o afirmado, sino por una decisión. La nación, que siempre es un «querer», no se justifica en un «ser» sino en el mismo acto de querer.

Esta conciencia nacional como voluntad supone, en la misma medida en que se renuncia a los «ídolos» nacionales, la asunción y la construcción por los miembros de la comunidad de su propio destino político. Por eso ha ido muy frecuentemente ligada a la concepción de la política como construcción de ciudadanos y no como dominación de los súbditos. Si no hay una esencia superior a la que servir, o que identifique a unos hombres y les diferencie de otros, la autonomía nacional es antes la autonomía del ciudadano que la de ninguna entidad general.

Hay otro elemento nacionalizador fundamental: el Estado. La unidad política estatal ha sido, en muchos casos, factor fundamental, tanto para constituir una comunidad cultural y social cuanto para subrayar a esta comunidad con el calificativo de nacional. Porque han vivido juntos, bajo la regla de un Estado, los súbditos han creado entre sí lazos que les han conformado como una comunidad; pero además los factores de identificación colectiva generados han sido tan fuertes que han colocado a la comunidad de ámbito estatal por encima de otras más amplias, más limitadas o más difusas, y han llamado «nación» a tal comunidad y «nacional» al Estado. No obstante, para la ideología nacionalista que proclama esencias nacionales, el Estado no es la justificación de la nación; la justificación dominante continuará siendo la religión, la lengua, la raza o el Espíritu del pueblo. El Estado es, simplemente, el elemento político que ha permitido la organización del colectivo de ciudadanos, que habrán pasado así de la condición de patriotas estatales a patriotas nacionales, o el que ha provocado la circunstancia, el ámbito económico, demográfico y político que ha facilitado la formación de la comunidad y la atribución a la misma de la condición de comunidad nacional.

Ya es más complejo el problema cuando la ideología nacional se asienta en el acto de voluntad de la autonomía ciudadana y no en justificaciones esenciales. Pues entonces las fidelidades nacionales se solapan con frecuencia con las fidelidades a un Estado que asegure la libertad y la autonomía ciudadana; por el contrario, se produce el conflicto cuando la aspiración nacional se opone a un Estado autoritario o a una regla colonial.

La primera reivindicación nacional tiene por objeto el reconocimiento de la cultura. Si bien las culturas son conceptos objetivos, lo nacional es algo subjetivo con que subrayamos o priorizamos una cultura sobre las demás. Claro está que si pretendemos objetivar la idea de lo nacional afirmando ideologías esenciales, como se ha hecho con frecuencia —la nación como religión, raza, lengua o Espíritu del Pueblo—, la reivindicación de la cultura nacional se convierte en la pretensión de un derecho que estaría atribuido, no a los nacionales, sino a las esencias nacionales. El derecho a la cultura se convierte, en la lógica nacionalista de las esencias nacionales, en un derecho de la cultura, esto es, en el entendimiento de la Cultura como sujeto de Derecho. Las consecuencias son, por una parte, el despojamiento de los ciudadanos de su condición de únicos sujetos de Derecho, con el corolario de su sometimiento a valores que se convierten así en elementos de opresión; por otra parte, al ser de distinta naturaleza los valores «nacionales» y los otros valores culturales «no nacionales», la defensa de éstos queda forzosamente desdibujada frente a la de aquéllos.

La lucha nacional en relación con el idioma es especialmente significativa. Un idioma, como elemento de intercomunicación en una sociedad modernizada puede ser, y es, con frecuencia, pieza fundamental para salir de las relaciones de carácter tradicional. No es muestra de una esencia nacional sino una de las causas de formación de esas comunidades culturales fuertes a las que la ideología identifica con las naciones. Pero, ¿qué ocurre cuando en el mismo territorio, y entre el mismo pueblo, conviven un idioma tradicional con otro de ámbito más amplio, vehículo de intercomunicación preferente en la sociedad moderna? Es el caso del francés y el bretón, el inglés y el gaélico o el castellano y el vasco. La ideología nacionalista uniformizadora añade con frecuencia un incremento de identificación entre idioma y centralismo; el idioma de ámbito más amplio sería entonces el idioma «nacional», porque es el correspondiente a la modernización. La ideología nacionalista diferenciadora contrapone un incremento de identificación entre idioma y particularismo; el idioma de ámbito menos amplio sería entonces el idioma «nacional», porque es el tradicional. Si la argumentación es esencialista, está claro que el conflicto no tiene solución pacífica: los derechos son los del idioma y los de los hombres quedan subordinados; si, por el contrario, los idiomas son valores culturales que defender, puede hacerse compatible la protección de ambos valores culturales.

Aun abandonando las justificaciones esencialistas, el conflicto es de solución difícil cuando se juzga que uno de los dos idiomas es el nacional y el otro no. Porque, aunque objeto y no sujeto de Derecho, el idioma priorizado con el atributo de nacional se convierte por

ello en valor superior al no priorizado y, en la composición de intereses en que consiste cualquier ordenamiento jurídico, ciertos intereses quedarán subordinados a los de defensa de los valores nacionales, de modo distinto a como habría ocurrido si el valor priorizado no hubiese sido calificado como nacional.

Sin duda el caso europeo más claro, consciente y programado, de afirmación de un idioma uniformizador por encima de los tradicionales es el del francés, en la época de la Revolución Francesa y en la que le siguió. La proclamación del francés como idioma nacional supuso una priorización cultural del mismo a costa de los demás. En el mismo sentido, pero sin el mismo grado de política cultural programada, se han ido consolidando otros idiomas de los Estados nacionales. Como en el momento actual la práctica dominante es la inversa —la revalorización del idioma diferenciador y su calificación como nacional— la priorización del idioma tradicional coincide generalmente con el menos hablado, lo que introduce un factor de presión cultural sobre la población. Las leyes de normalización del idioma minoritario pueden originar puntos de fricción entre los ciudadanos afectados y, muy en particular, en aquellos colectivos a los que el desconocimiento del idioma supone un desplazamiento total o parcial de sectores específicos del mercado de trabajo: Administración Pública o Educación.

¿Cuáles son las razones que llevan a priorizar una cultura, atribuyéndola sobre las otras la condición de nacional?

En unos casos la inercia del Estado. La identificación del Estado con la nación ha conducido a la priorización de la cultura del conjunto estatal, no sólo como cultura moderna de intercomunicación —lo que supondría una justificación práctica— sino además como cultura de la nación, lo que supone una justificación ideológica.

En otros casos, la proclamación ideológica de la esencia de la nación. Si la cultura se entiende como el Espíritu del pueblo, o si el idioma es el alma de la nación, tal salto ideológico le da justificación esencial sobre las otras culturas que, frente a ella, quedan relegadas.

En el caso de culturas minorizadas o tradicionales, a veces se piensa que no es eficaz su defensa si no se la prioriza como nacional. La condición de «nacional» no responde, por tanto, sólo a una jerarquía cultural, sino a la exigencia política de que no hay garantía de desarrollo cultural si no se percibe entre el pueblo y por las autoridades, a esa cultura, en la superior condición que le da el ser entendida como nacional.

Todavía un grado más en la exigencia política se da cuando la conclusión a la que se llega por los grupos nacionalistas es la de que



una cultura no podrá ser promocionada si no se consigue la autonomía política. Ya hemos visto cómo las reivindicaciones nacionalistas van en el sentido de la lucha por la afirmación cultural y la lucha por la autonomía. Pues bien, no es raro el caso en que la lucha por la afirmación cultural no se considera posible si no le precede la lucha por la autonomía.

El riesgo correspondiente a estas luchas culturales nacionales es el de que el exclusivismo nacionalista conduzca a la degradación de las otras culturas concurrentes y desfavorecidas por el hecho de no ser identificadas.

### **La legitimidad nacional**

La legitimidad nacional consiste en la pretensión de que la nación sea la base que explique y justifique la legitimidad del poder. Del hecho de que haya comunidades culturales y de que se priorice a una de ellas como nacional, no se deduce necesariamente que el reconocimiento y la afirmación de tal comunidad deba ser la base del poder legítimo. Pero sí es cierto que, tendencialmente, el nacionalismo ha llevado a esta conclusión.

Según la idea que se tenga de la nación, la legitimidad nacional tendrá distinto soporte argumental. Para quienes mantienen una idea esencial de nación, la legitimidad nacional del poder consiste en atribuir a esos entes esenciales el derecho a la constitución del orden político.

Si la esencia nacional no es más que la mitificación de una comunidad social y cultural, a la que se prioriza atribuyéndole la condición de nacional, el principio de legitimidad atribuido a esa esencia —sea expresado como libertad nacional, derecho de autodeterminación o de cualquier otro modo— adolece de la misma incoherencia que tiene el concepto del que deriva. La atribución de consecuencias ético-políticas tan contundentes, como la pretensión de constituirse en Estado a una y no a otra de esas comunidades, es una simple conclusión dogmática; los que se sienten subjetivamente étnico-nacionales intentan justificar su reivindicación de sujeto colectivo de la autodeterminación nacional, camuflando tal reivindicación detrás de unas pretensiones esenciales del colectivo nacional. Pero del simple hecho de pertenecer a una nación no se deriva que, sólo por eso (esto es, por derecho de nación), esté legitimada la pretensión de legitimidad política.

Naturalmente que la defensa del principio de legitimidad nacional se sostiene también en otros argumentos, pero la referencia a los esenciales tiene una trascendencia que conviene subrayar. Si la nación es la lengua, la raza, la etnia, y si está en estos conceptos

esenciales la justificación del poder, no sirve para matizarlo observar que tal esencia nacional se habrá de manifestar a través de la voluntad de los nacionales. Porque, ¿cómo se enmarca la voluntad de los nacionales? O dicho de otro modo, ¿quién es el pueblo nacional? No vamos a insistir ahora en las odiosas derivaciones que han tenido estas doctrinas cuando los racismos han dominado en el Estado. Puede recordarse, más bien, la artificiosidad con que se construyen los límites del pueblo nacional desde la esencia de la nación, concebida como un dato previo. Recordemos a Treitschke, en la disputa franco-alemana sobre Alsacia: «Nosotros, alemanes, que conocemos Alemania y Francia, sabemos lo que conviene a los alsacianos mejor que esos mismos desgraciados... queremos, contra su voluntad, devolverles su propio ser». Es la misma tesis que hoy algunos esencialistas vascos manejan para deducir que la autodeterminación de los navarros debe ejercerse, no por los navarros sólo, sino por el conjunto del pueblo vasco, a cuya realidad esencial los navarros pertenecen.

A la incoherencia de la tesis esencialista de nación (carácter dogmático del principio de legitimidad nacional derivado de ella) cabe añadir su difícil justificación. Es, en efecto, particularmente grave su incompatibilidad con los otros elementos de justificación del poder político: orden, libertades, democracia y bien común. Aunque estos aspectos serán considerados en el momento en que nos refiramos a la legitimidad estatal, desde ahora conviene dejarlos señalados. El ídolo de la nación pretende romper el marco político dado e introduce de este modo un elemento de desorden; a la busca de la libertad nacional subordina las libertades individuales; confunde la voluntad popular con la voluntad nacional y somete al reconocimiento de la nación el desarrollo del bienestar y de justicia de los individuos. Son las objeciones que ya hace décadas planteaba Lord Acton y que Kedourie ha hecho suyas (2).

Por legitimidad nacional puede ser entendido algo muy distinto, ligado al concepto de nación como sociedad de ciudadanos. Si a la idea de nación, como esencia que mitifica a una comunidad cultural, se le oponía la idea de nación como participación de los ciudadanos en la sociedad y en el Estado, la legitimidad política de la nación se convierte en la legitimidad democrática. Esta concepción ha existido desde la Revolución Francesa y es elemento básico conformador del Estado nacional como Estado de ciudadanos. En el momento actual, sin embargo, los nacionalismos poco tienen que ver con esta construcción ideológica, que más bien se ha identificado con la construcción del Estado y con la fidelidad al mismo. Incluso en aquellos casos en los que parecería existir la posibilidad de dirigir la acción política, acentuando tal idea ciudadana de la nación, como ocurre en el caso de la lucha contra las dictaduras o en los movimientos anticoloniales de emancipación, la nación como política de liberación y de protagonismo de los ciudadanos se para-

peta tras una pantalla de exaltación de las esencias nacionales. Rizando el rizo, incluso aquellas naciones que en un momento han sido proclamadas como tales por ser los países de la libertad y de la democracia —tales serían las ideologías progresistas de la nación francesa o de la construcción de la nación en los Estados Unidos— han terminado por convertir en estandarte tales valores, hasta el punto de que por el hecho de pertenecer a las mismas sus nacionalistas tienden a creerse protegidos por el diploma de la libertad y de la democracia.

La legitimidad nacional se puede sostener también, sin recurrir como argumento básico a la esencia nacional, en lo democrático: la nación no sería entonces el fundamento del poder legítimo por ningún derecho propio, sino porque los ciudadanos libremente han priorizado una comunidad social y cultural, de entre aquéllas a las que pertenecen, y han expresado su voluntad de construir su comunidad política sobre ella. Esta argumentación se sitúa en una banda imprecisa entre las dos justificaciones anteriores. Como argumento sociopolítico se sostiene en una afirmación de la nación que puede oscilar desde una concepción de la misma como acto de voluntad —los ciudadanos proclaman como nación a la comunidad que quieren proclamar— hasta una concepción esencial —la nación es una esencia manifestada en el idioma, la raza, la etnia, la voluntad del pueblo—. Pero en todo caso, como argumento institucional, la legitimación democrática la dan los ciudadanos, manifestando la voluntad general: el poder legítimo es el que los ciudadanos eligen y lo que eligen es la nación. Formulado de esta manera está claro que si los que no comparten la idea nacional son minoría, por el hecho de que no subrayen como comunidad priorizada la que la mayoría subraya, o porque no acepten que la nación sea una realidad esencial, no han de dejar de aceptar el vigor democrático del argumento de la legitimidad del poder que la mayoría formula y que la minoría habría de aceptar, precisamente por ser minoría. Aunque razonen que la idea de nación que combaten es errónea o injusta, no por ello queda desmontado el argumento de la mayoría de que se trata de la voluntad general. Sólo mostrando la unilateralidad del argumento de la voluntad general puede discutirse el carácter absoluto del principio nacional de legitimidad del poder. Pero esto nos lleva al tema de la legitimidad estatal.

### **La legitimidad estatal**

Las razones de la legitimidad del Estado se pueden agrupar en dos polos: sus propias virtudes o la voluntad de los ciudadanos. Los conflictos de legitimidad surgirán, con respecto del primer polo, cuando se trate de señalar quién es el que determina los criterios para juzgar la bondad de un poder; con respecto del segundo polo, cuando se trate de señalar cómo se expresa la voluntad popular. Y,

en última instancia, cuando se trate de establecer cómo un criterio y otro no son incompatibles sino que se eliminan entre sí.

La legitimidad del Estado, por razón de sus virtudes, se fundamenta bien en la utilidad bien en la ética política. La conservación del orden se sostiene en la utilidad; la defensa de las libertades y derechos fundamentales del ciudadano, en la ética política. No resulta tan claro decidir si el bien común o la óptima distribución de bienes y servicios se sostienen en la primera o en la segunda.

El punto de partida, desde luego unilateral, para tratar de la legitimidad del Estado, es el orden: un poder es legítimo porque garantiza el orden. Esta es la base del argumento de Hobbes, de cínica expresión antiutópica. El Estado existe como fuerza y ello supone, antes que nada, capacidad de implantación de su poder y de su orden; lo único que le pondría en cuestión, como fuerza, sería la capacidad de subversión colectiva. Por el contrario, la negación individual del orden estatal, sin capacidad efectiva de subversión, no tendría trascendencia. Pero en esta capacidad de imponer su fuerza y su orden radica un primer criterio de legitimidad. Porque el Estado evita el desorden y la violencia privada debe ser acatada como orden legítimo. Está claro que la norma no es de carácter ético sino pragmático: si quieres la paz y el orden debes aceptar la fuerza que los impone.

El segundo criterio de legitimidad del Estado, por razón de sus virtudes, tiene una base ética: Estado legítimo es el que tiende a garantizar los derechos y libertades individuales. Este es un objetivo de justificación independiente de los demás. En concreto eso significa que, aunque hoy la defensa de las libertades sea una pieza necesaria de un orden democrático, el argumento liberal (derechos individuales) no depende del argumento democrático (voluntad general). Pero, ¿en qué se sostiene la exigencia de los derechos individuales, como condición de legitimidad, aún contra una voluntad mayoritaria en contra? O, dicho de otro modo, ¿quién decide sobre lo que son las libertades individuales y su modo básico de garantizarlas? El consenso generalizado en estos principios éticos, adquirido desde la intuición de que la dignidad humana es un bien superior a la organización política, y de que de ahí nacen los derechos individuales, reconocidos como axiomas de la justificación política. Lo que Bloch llamaba derechos naturales del «paso erguido» del hombre.

Hay todavía otro criterio de legitimidad que hace referencia a las virtudes del Estado: el del bien común u óptima distribución de bienes y servicios. No es fácil determinar si se basa en la utilidad —se trata de establecer un orden aceptable— o en la ética —se trata de establecer una justicia social—. Probablemente participe de los dos criterios, pues no hay garantía de un orden estable sin que se acep-

ten criterios de justicia, ni tampoco puede pensarse en un sistema de derechos individuales sin que supere una proclamación de libertades formales. El problema de su justificación como principio autónomo de legitimidad surge cuando, colocándose como proyecto político más allá de la mera conservación de la paz social o del marco de las libertades se razona: ¿quién, salvo la voluntad general, tiene legitimidad para programar la óptima redistribución de bienes y valores o bien común? Con lo que este principio, que se sostiene impreciso entre utilidad y justicia, tiende a perder autonomía frente al de la voluntad general. Y, sin embargo, la respuesta a la pregunta contraria a la anterior —¿es legítimo el poder de una sociedad que quiere lo malo?— no siempre es sencilla: por ejemplo, cuando una sociedad política no está mínimamente organizada o cuando se perciben graves elementos de alienación (3).

Frente a los anteriores criterios de legitimidad del Estado, todos ellos sostenidos en sus virtudes, existe, pues, el que se sostiene en la voluntad de los ciudadanos, o principio democrático. Se sostiene, de modo análogo a como ocurre con el principio liberal, en la comprensión intuitiva de la libertad y de la igualdad de los hombres pero, a diferencia de lo que ocurre con el principio liberal, que afirma el ámbito de la persona frente al Estado, el democrático traslada la autonomía individual a la colectiva: poder legítimo será el que los ciudadanos decidan.

Los límites de este principio de legitimidad son los que hemos ido mencionando: la pragmática del Estado, como fuerza en un campo de relaciones de fuerza, nos llevará a colocar la paz interna (o internacional) como exigencia necesaria de orden; la ética del individuo nos llevará a afirmar que la autonomía individual debe respetarse aun sobre la voluntad mayoritaria en contra. Estos son los límites extrínsecos al principio de la voluntad general.

En cuanto a los límites intrínsecos son igualmente los que hemos mencionado: por una parte, el falseamiento de la misma voluntad, por obra del insuficiente desarrollo político del Estado; por otra, la introducción de factores de alienación que deforman la formación de esa voluntad. Esto nos lleva a eliminar el recurso a la voluntad general, como primordial elemento de legitimidad, sino a que, aun respetando esta vía, esto es, sin negar la legitimidad de origen de la mayoría, la minoría pueda alegar una mejor legitimidad de ejercicio cuando su modelo político sea más armónico, más solidario y más justo, aunque no pueda usurpar a la mayoría el ejercicio del poder.

La conclusión sobre la legitimidad del Estado es, por tanto, que no puede apelarse unilateralmente a un criterio de legitimidad sino que hay que armonizar todos ellos. Esta optimización de las cuatro variables es siempre un acto de prudencia política. McPherson (4)

se refiere a la necesidad de crear una sociedad participativa y no posesiva y esto parece que va en favor del desarrollo del criterio de voluntad general; no niega, sin embargo, que este criterio esté alterado por el hecho de que una sociedad de clases introduce la lucha ideológica como elemento de manejo social; más aún, apela al mero instinto de conservación de la paz como elemento legitimador del orden internacional. Habermas (5) parte de la denuncia de los déficits de legitimidad del Estado moderno, ante sus dificultades para, en tiempo de crisis, proponer un orden pacífico que además sea un modelo justo de redistribución de bienes y servicios, pero busca tras un sistema de intercomunicación la base del orden social. Se trata, en uno y otro caso, de la comprensión del Estado, como fuerza, pero como fuerza legítima, en virtud de la óptima combinación de todos sus principios de legitimidad.

### **Nación y Estado**

Frente a los criterios de legitimidad del Estado se plantea, conflictivamente, la legitimidad nacional. Ahora bien, es radicalmente distinto que los argumentos se planteen desde la perspectiva de las esencias nacionales o de las voluntades de los nacionales. En el primer caso —derechos de la nación como raza, etnia, lengua o voluntad del pueblo— estamos ante una pretensión de legitimidad que se opone, centralmente, a la justificación democrática del poder político. En el segundo caso —derechos de los nacionales o expresión nacional de la voluntad ciudadana— es una forma particular del ejercicio de la voluntad popular.

El derecho a la expresión de la voluntad nacional, o derecho de autodeterminación, puede incluso pretenderse con independencia de la concepción esencialista o no de la nación. Se entiende que una idea de nación como comunidad voluntaria de ciudadanos solamente podrá expresar su voluntad política apelando al principio democrático de la mayoría; pero puede entenderse también que los que mantienen una idea de nación, como esencia, renuncien a formular sus reivindicaciones como derechos irrenunciables de tales esencias y acepten en cambio que la expresión política de sus pretensiones sea la democracia. La autodeterminación sería en tal caso un derecho de los ciudadanos, con independencia del contenido de la idea nacional.

Ocurre, sin embargo, que los derechos de los ciudadanos nacionales no son incondicionales, sino que deben ser entendidos dentro del complejo campo de la legitimidad del Estado. Incluso cuando se pretende sustituir el marco de un Estado determinado.

No puede olvidarse, en efecto, que, como realidades políticas establecidas, las naciones no son datos previos y sí lo son, en cam-

bio, los Estados. De la misma manera que ni Hobbes, ni Locke, ni básicamente Rousseau, intentaban señalar las condiciones de legitimidad de un Estado por constituir, sino del Estado que ya estaba constituido como poder, la pretensión nacional, cuando es conflictiva con la estatal, se enfrenta a la pretensión del Estado, como fuerza y como legalidad. Si pretende presentar un campo de legitimidad que niegue el estatal tendrá que presentar un modelo que sea más viable y que garantice la paz mejor que el Estado (primer principio de legitimidad); además, que garantice mejor los derechos y libertades individuales (segundo principio de legitimidad); además, que ofrezca un mejor modelo de orden armónico, solidario e integrado (tercer principio de legitimidad); finalmente, que sea el resultado de una toma de posición de una mayoría más significativa que la mayoría democrática del Estado (cuarto principio de legitimidad).

Aún pensando que, en relación con este último aspecto, el marco de la voluntad mayoritaria nacional pudiera ser resuelto sin conflicto (6), resulta fácil, en sociedades plurales y Estados democráticos, imaginar que la autodeterminación nacional puede tener una expresión legítima —entendida como viable, pacífica, liberal, armónica y solidaria—, normalmente buscando su armonía con la más amplia legitimidad estatal y no en conflicto con ella.

El conflicto entre ideología de la nación y del Estado democrático se reduce, con frecuencia, a la apreciación valorativa de la fidelidad estatal o de la nacional. Quien acepta un campo armónico de legitimidad entre Estado y nación no por ello se libra fácilmente de considerar como propio a un elemento y como ajeno al otro, más aún si liga también un sentimiento nacionalista en cualquiera de los dos polos. Estas fidelidades excluyentes no impiden la construcción de una legitimidad compleja nacional-estatal aunque sí es cierto que suponen una traba para el funcionamiento óptimo del sistema político.

---

Ponencia presentada al seminario «Socialismo y Nacionalismo» que, organizado por la Fundación Pablo Iglesias, tuvo lugar en Sigüenza el 25 y 26 de marzo de 1988.

(1) La nación como creación de los nacionalismos, y la distinción entre esencias y voluntades nacionales, han sido analizadas más en detalle en RECALDE, J. R., *La construcción de las naciones*. Siglo XXI, Madrid, 1982.

(2) Kedourie, E., *Nacionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

(3) No puede negarse la práctica de liberación que supuso en algunos casos el despotismo ilustrado ni, desde la perspectiva de Estados pluralistas social y políticamente consolidados, se puede despreciar la crítica marxista a la alienación que falsea la expresión de la voluntad popular. Formulemos un problema moral concreto: ¿hasta qué cuantía es legítimo que, amparándose en la voluntad popular actual, el Estado contraiga deuda pública que haya de pagar con sus impuestos la generación futura?

(4) McPherson, C. B., *La Teoría política del individualismo posesivo*, Barcelona, Fontanella, 1970, y *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

(5) Habermas, J., *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

(6) ¿Quién se autodetermina como colectivo, en el caso de un pueblo vasco no concretado por apelación a mitos esencialistas como la etnia: las personas concretas que se autodefinen como vascos, los súbditos de los tres territorios de Euskal Herria —Navarra, más País Vasco dentro de Francia, más Euskadi—, los súbditos de Euskadi, como Comunidad Autónoma dentro del sistema constitucional-estatal español, o bien cabrían consecuencias diferentes entre los tres territorios históricos de esta última Comunidad?